

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»**

**ГАСАНОВА Антоніна Керимівна**

**УДК 347.454**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ  
ВИРІШЕННЯ КОНФЛІКТІВ У ДІЯЛЬНОСТІ  
ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

**Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право**

**АВТОРЕФЕРАТ**  
**дисертації на здобуття наукового ступеня**  
**кандидата юридичних наук**

**Одеса – 2011**

Дисертація є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України.

Наданий керівник

доктор юридичних наук, професор,  
академік НАПрН України  
**КІВАЛОВ Сергій Васильович**,  
Національний університет  
«Одеська юридична академія»,  
Президент

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор  
**РЯБЧЕНКО Олена Петрівна**,  
Національний університет державної  
податкової служби України,  
професор кафедри управління,  
адміністративного права і процесу  
та адміністративної діяльності;

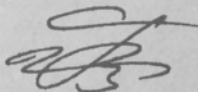
кандидат юридичних наук  
**КРАВЕЦЬ Василь Романович**,  
Криворізький факультет  
Національного університету  
«Одеська юридична академія»,  
декан

Захист відбудеться 14 грудня 2011 року о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий 22 листопада 2011 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради



Л.Р. Біла-Тіунова

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Актуальність проблеми визначення змісту категорії «правовий конфлікт» в діяльності органів виконавчої влади ґрунтується на необхідності удосконалення, насамперед, процесуального порядку його вирішення, що безпосередньо пов'язано з реалізацією права будь-якої особи не лише звернутися до суду за захистом своїх прав, свобод, законних інтересів відповідно до Конституції України, але й використати можливості, встановлені чинним законодавством щодо звернення зі скаргою до уповноваженого органу (посадової) особи в адміністративному порядку. Однак слід враховувати відмінність правової природи відносин у сферах судового й адміністративного оскарження. Якщо судове оскарження являє собою одну із форм правосуддя, то адміністративне оскарження пов'язане з управлінською діяльністю. Незважаючи на принципову відмінність відносин у сферах судового й адміністративного способів оскарження, фактичною підставою їх виникнення є порушення прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб у публічно-правових відносинах, наслідком якого є виникнення правового конфлікту.

Правовий конфлікт не завжди є негативним явищем, що гальмує певні управлінські процеси. Інколи він є джерелом розвитку якісних процесів. Так, фактично існування довготривалого правового конфлікту, пов'язаного з існуванням прогалин і колізій у процесуальному адміністративному законодавстві, наявністю соціальної і державно значущої проблеми вдосконалення правового регулювання захисту прав і свобод громадян, стимулювало розвиток адміністративної юстиції, формування системи адміністративних судів. Запровадження адміністративного судового захисту прав, свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб, будучи саме по собі позитивним явищем, є пов'язаним однак із конфліктністю правового регулювання процедур здійснення такого захисту, що, в кінцевому результаті, впливає на активізацію процесів реформування судової системи. Останнє знайшло свого законодавчого закріплення в Законі України від 07.07.2010 № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів», який, у свою чергу, не є бездоганим.

У сучасних наукових дослідженнях з адміністративного права і процесу проблема розробки засад формування теоретичних положень про способи вирішення конфліктів у діяльності органів виконавчої влади та впровадження таких положень у чинне законодавство не знайшла достатнього ступеня опрацювання. Так, загальні питання запровадження адміністративної юстиції, проблеми визначення сутності адміністративного процесу, адміністративної юрисдикції, а також окремі проблеми позасудового адміністративного юрисдикційного процесу здебільшого аналізували такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, Н.В. Александро́ва, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Ю.В. Георгієвський, І.П. Голосніченко, Е.Ф. Демський, Д.М. Лук'янець, Ю.С. Педько, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко,

Р.О. Куйбіда, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, О.М. Пасенюк, В.Г. Перепелюк, А.В. Руденко, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов та ін. Слід зробити наголос на доктринальному новаторському підході О.В. Кузьменко, яка в монографії “Теоретичні засади адміністративного процесу” (2005) обґрунтовувала доцільність виокремлення в адміністративному процесі неконфліктних та конфліктних проваджень.

Разом із тим, комплексне дослідження як проблеми сутності правового конфлікту в діяльності органів виконавчої влади, так і шляхів вдосконалення правового регулювання способів їх вирішення, на теперішній час ніким не здійснювалося.

Недостатнє опрацювання доктриною адміністративного права і процесу проблеми вдосконалення способів вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади, а також її істотне значення для підвищення законодавчих гарантій дотримання прав і свобод громадян у владовідносинах обумовлює актуальність теми дисертаційного дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дослідження спрямовано на виконання Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1179 (1999) щодо дотримання Україною зобов'язань перед Радою Європи, протоколу № 14 до Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, який змінює контрольну систему Конвенції (ратифіковано Законом № 3435-IV від 09.02.2006 р.), Постанови Верховної Ради України від 28.04.1992 р. «Про концепцію судово-правової реформи в Україні», Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленої Указом Президента України від 10.05.2006 р. № 361/2006. Конкретне наукове завдання щодо дослідження проблематики визначено у планах науково-дослідної роботи кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Правове забезпечення механізму реалізації адміністративної реформи в Україні» і є частиною роботи університету в рамках загальнонаукової тематики «Правові проблеми становлення і розвитку сучасної української держави» (державний реєстраційний номер 0101U001195).

**Мета і завдання дослідження** полягають у встановленні сутності правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади, визначенні їх кола та систематизації способів вирішення, а також у виявленні недоліків у правовому регулюванні та обґрунтуванні на цій основі пропозицій щодо внесення змін до адміністративного матеріального і процесуального законодавства, спрямованих на гарантування законності при застосуванні способів вирішення конфліктів.

Окреслена мета обумовила такі завдання дослідження:

узагальнити наукові підходи щодо визначення сутності і змісту правового (юридичного) конфлікту та здійснити їх конкретизацію, враховуючи предмет конфлікту – сферу діяльності органів виконавчої влади;

виокремити ознаки та сформулювати поняття правового конфлікту в діяльності органів виконавчої влади;

здійснити класифікацію правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади;

охарактеризувати публічно-правові спори, що належать до юрисдикції адміністративних судів, та здійснити їх систематизацію;

визначити коло управлінсько-правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади та здійснити характеристики таких конфліктів;

систематизувати способи вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади та встановити правосуб'єктність учасників відповідних процедур вирішення;

встановити етапи виникнення і становлення адміністративного судочинства як судового способу вирішення правових конфліктів у владовідносинах;

визначити особливості формування адміністративного (позасудового) порядку вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади у процесуальній формі;

обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання способів вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади у судовій і позасудовій формах.

*Об'єкт дослідження* становить конфлікт як правове явище.

*Предмет дослідження* становлять адміністративно-правові засади вирішення конфліктів у діяльності органів виконавчої влади.

*Методи дослідження.* Методологічну основу дисертаційного дослідження становить сукупність сучасних методів наукового пізнання, застосування яких ґрунтується на діалектиці та системному підході. Використання діалектики дозволяє аналізувати проблему еволюції способів вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади, встановити коло правових конфліктів. Системний підхід уможливило вивчення проблеми правового регулювання способів вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади у єдності її соціального змісту та юридичної форми.

Застосовано методи наукового пізнання, характерні для досліджень юридичного змісту: формально-догматичний – для аналізу та поглиблення понятійного апарату (п.п. 1.1, 1.2); класифікації та групування – для класифікації правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади та способів їх вирішення (п.п. 1.2, 2.1); історико-правовий – для аналізу проблеми еволюції формування і становлення способів вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади (р. 2); за допомогою методів правового моделювання, компаративного та формально-догматичного методів проаналізовано правову природу публічно-правових спорів, що належать до юрисдикції адміністративних судів, а також управлінсько-правових конфліктів (п.п. 1.3, 1.4) та обґрунтовано пропозиції щодо змін до адміністративного матеріального і процесуального законодавства (р. 3).

Науково-теоретичну базу дисертаційного дослідження становлять праці вітчизняних і зарубіжних учених у галузях теорії держави і права, цивільного права і цивільного процесу, адміністративного права і процесу. Нормативною основою дисертації є Конституція України, КАС України, інші кодекси, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють процедури вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади. Інформаційну та емпіричну базу дослідження становлять правові позиції Конституційного Суду України, Вищого адміністративного суду України, аналітичні результати узагальнення практики діяльності органів виконавчої влади, судової гілки влади щодо вирішення правових конфліктів (зокрема, дані Управління організаційно-аналітичної роботи Вищого адміністративного суду України).

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень, присвячених теоретичним та практичним проблемам удосконалення правового регулювання способів вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади, відображає авторську позицію у розв'язанні конкретних правових проблем, пов'язаних з особливостями реалізації конкретних процедур вирішення конфліктів, за результатами здійсненого дослідження сформульовано ряд нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Зокрема, до них належать такі:

***уперше:***

обґрунтовано положення про виокремлення таких категорій правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади: а) публічно-правові спори (конфлікти, які є предметом судової адміністративної юрисдикції); б) конституційно-правові конфлікти (конфлікти, які виникають, насамперед, у сфері діяльності осіб, які обіймають політичні посади, і вирішення яких передбачає застосування заходів політичної відповідальності); в) управлінсько-правові конфлікти (всі інші конфлікти);

доведено доцільність розгляду як предмета судової адміністративної юрисдикції спорів про право, компетенційних спорів та особливих спорів у публічно-правових відносинах, замість загальної категорії «публічно-правовий спір»;

виокремлено управлінсько-правові конфлікти та здійснено їх систематизацію на такі три групи: а) дисциплінарний конфлікт; б) деліктний конфлікт (у межах якого виокремлено адміністративно-деліктні і управлінсько-деліктні конфлікти); в) організаційний конфлікт (пов'язаний з організаційними змінами в системі органів виконавчої влади (наприклад, трансформація організаційної побудови органів виконавчої влади; перерозподіл повноважень між окремими органами виконавчої влади (їх посадовими чи службовими особами); прийняття статутних документів, що легалізують статус певного органу виконавчої влади тощо);

***набули подальшого розвитку:***

визначення поняття правового конфлікту в діяльності органів виконавчої влади шляхом узагальнення та систематизації ознак такого конфлікту: а) наявність у сторін конфлікту протиріччя або протиборства; б) існування протилежних інтересів у сфері діяльності органів виконавчої влади щодо одного предмета; в) наявність суб'єкта конфлікту з правовим статусом; г) вирішення його в межах певної правової процедури, визначеної адміністративно-правовими нормами; д) наявність юридичних наслідків його вирішення, що проявляється, зокрема, у процедурах притягнення до одного з видів юридичної відповідальності (адміністративної, дисциплінарної, кримінальної), або в накладанні фінансових санкцій у формі штрафів, або позбавленні дозволів, або відновленні порушеного права тощо;

положення про елементи правового конфлікту в діяльності органів виконавчої влади: а) сторони (суб'єкти); б) предмет; в) зміст;

систематизація публічно-правових спорів, що належать до юрисдикції адміністративних судів, яку запропоновано здійснити за ознакою їх предмета та правосуб'єктності учасників публічно-правових відносин, які мають право звернутися до адміністративного суду: а) спори про право; б) компетенційні спори; в) особливі спори (спори за зверненням суб'єкта владних повноважень та спори, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму);

систематизація способів вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади, яку запропоновано здійснити за критерієм належності (неналежності) до правосуддя: позасудові та судовий;

виокремлення стадій та етапів формування адміністративної юстиції з поступовим запровадженням системи адміністративних судів: а) попередній етап; б) стадія радянського періоду; в) стадія пострадянського періоду;

***удосконалено:***

визначення поняття спору про право у публічно-правових відносинах як особливого стану регулятивного публічного правовідношення, що виникає внаслідок порушення чи оспорування суб'єктивного права або права, наданого з метою виконання державних функцій, у таких відносинах;

визначення понять: нормативно-правовий акт – акт, прийнятий суб'єктом владних повноважень на виконання покладених на нього чинним законодавством владних управлінських функцій, дія якого поширена на невизначене коло осіб, чинність якого може бути втрачено внаслідок прийняття іншого нормативно-правового акта, рівного за юридичною силою або внаслідок закінчення терміну дії, зазначеного у самому нормативному акті; правовий акт індивідуальної дії – акт, прийнятий суб'єктом владних повноважень у межах визначеної законодавством компетенції щодо здійснення владних управлінських функцій, дія якого поширюється на

вирішення конкретного питання або стосується конкретної особи (фізичної чи юридичної);

систематизацію позасудових способів вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади, за якою запропоновано виокремити такі види способів: а) адміністративне оскарження; б) адміністративно-юрисдикційне провадження;

**сформульовано** конкретні пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання способів вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади шляхом внесення змін до КАС України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, розробки і прийняття нових кодексів: Основ процесуального права, Адміністративно-процедурного кодексу, відмінного за ідеєю та структурою від існуючих на сьогодні пропозицій його побудови.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що сформульовані в дисертації наукові положення, висновки та пропозиції можуть бути використані у:

науково-дослідній сфері – для подальших досліджень загальнотеоретичних питань удосконалення правового регулювання способів вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади;

правотворчості – для удосконалення норм адміністративного матеріального і процесуального законодавства, а також інших законодавчих актів з метою поліпшення правового регулювання способів вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади;

навчальному процесі – у ході викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство» у вищих навчальних закладах, які готують юристів.

**Апробація результатів дослідження.** Основні результати дослідження було оприлюднено протягом 2008–2010 рр. на: міжнародній науково-практичній конференції «Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів» (11–12 грудня 2008 р., м. Сімферополь), Всеукраїнській науково-практичній конференції «Національні інтереси та проблеми забезпечення безпеки України» (5–6 листопада 2009 р., м. Кіровоград), засіданні «круглого столу» «Адміністративна реформа в Україні та її вплив на реалізацію програми економічних реформ 2010–2014» (23 листопада 2010 р., м. Київ).

**Публікації.** Основні теоретичні положення і висновки дисертаційної роботи викладено у п'яти публікаціях, чотири з яких вміщено у фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України.

**Структура дисертації** визначена метою та завданнями дослідження і складається із вступу, трьох розділів, які включають дев'ять підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків до роботи. Повний обсяг дисертації становить 215 сторінок, із них основного тексту – 195 сторінок, список використаної літератури (185 найменувань) розташований на 20 сторінках.



## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У Вступі обґрунтовується актуальність теми дослідження, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наведено відомості щодо апробації та публікації результатів роботи.

Розділ 1 «Сутність та способи вирішення правових конфліктів в діяльності органів виконавчої влади» містить чотири підрозділи.

У підрозділі 1.1. «Поняття правового конфлікту в діяльності органів виконавчої влади» визначено групи відносин у сфері діяльності органів виконавчої влади: а) між органами виконавчої влади; б) між органами виконавчої влади (їх посадовими особами) і суб'єктами, які не належать до системи зазначених органів; в) щодо структурної побудови органів виконавчої влади та організації діяльності; г) державно-службові в органах виконавчої влади. Саме у межах цих груп відносин можуть виникати правові конфлікти.

У роботах різних учених, присвячених проблемі визначення сутності юридичного конфлікту, існує змістовна тотожність визначення базового поняття (В. Мадіссон, М. Мергелідзе, А. Салатко, В. Нагребельний, О. Картунов, О. Маруховська, Т. Худойкіна, Ю. Тихомиров, Г. Ткач та ін.). Так, у суто юридичному значенні юридичний конфлікт безпосередньо пов'язаний з правовідношенням, зі спором суб'єктів права з приводу реалізації протилежних інтересів, які стосуються одного предмета. Різниця полягає у ступені узагальнення ознак юридичного конфлікту. Зазначено, що у суто юридичному значенні юридичний конфлікт безпосередньо пов'язаний з правовідношенням, зі спором суб'єктів права з приводу реалізації протилежних інтересів, які стосуються одного предмета. Враховуючи, що в діяльності органів виконавчої влади ознаки публічно-правового спору та правового конфлікту є спільними за своєю сутністю, є підстави вказати на те, що публічно-правовий спір, який виникає у виокремленій сфері, і є предметом судового адміністративного процесу і його можна віднести до різновидів правових конфліктів.

Удосконалення процедур вирішення конфліктів у діяльності органів виконавчої влади виходить за межі гарантій законності, оскільки стосується більш широкої проблеми врегулювання протилежних інтересів у спосіб, визначений адміністративно-правовою нормою. При цьому саме позасудовий порядок вирішення правових конфліктів, на відміну від судового, є більш оперативним, економічним, а відповідні повноваження має широке коло суб'єктів – органи виконавчої влади, а також прокуратура. Враховуючи таку полісуб'єктність та, відповідно, різну правосуб'єктність, доцільно передбачити існування особливостей у процедурах вирішення правових конфліктів різними органами виконавчої влади та прокуратурою. У зв'язку із цим логічним є виникнення потреби

уніфікації таких процедур, зважаючи не на специфіку правосуб'єктності суб'єкта вирішення конфлікту, а на особливості певної категорії конфліктів у діяльності органів виконавчої влади.

У *підрозділі 1.2. «Характеристика правових конфліктів в діяльності органів виконавчої влади та їх систематизація»* підкреслено, що юридична конфліктологія вивчає «зовнішню» сторону конфлікту, а також власне конфлікт у більш широкому розумінні – як соціальне явище. Підхід, прийнятий в адміністративному праві, передбачає дослідження сутності предметного спрямування дії адміністративно-правової норми та специфіку такого спрямування. Саме тому приділено увагу як структурі правового конфлікту, так і засобам його вирішення, передбаченим адміністративно-правовою нормою (матеріальною і процесуальною).

Структура правового конфлікту визначена як сукупність взаємопов'язаних елементів. Зв'язки між елементами дозволяють сприймати структуру правового конфлікту, та й власне сам конфлікт, як єдине і цілісне явище. Про структуру правового конфлікту в діяльності органів виконавчої влади слід говорити як про ідеальний об'єкт, змодельований завдяки використанню, з одного боку, методології структуралізму, а, з іншого – сутності тих правовідносин, у межах яких такий конфлікт виникає. Логічним продовженням указаної тези є визначення елементів правового конфлікту, аналогічних елементам правовідносин, а саме – адміністративно-правових відносин.

Враховуючи, що суспільне призначення органів виконавчої влади полягає в реалізації ними забезпечувальної і правозахисної функцій щодо прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина, підкреслено, що правові конфлікти в діяльності органів виконавчої влади можуть виникати у разі невиконання чи неналежного виконання зазначених функцій цими органами, їх посадовими або службовими особами. Фізичні чи юридичні особи, які не належать до органів виконавчої влади, але є учасниками відносин у сфері діяльності цих органів, теж можуть бути суб'єктом конфліктних відносин у разі, якщо діють у спосіб, заборонений чинним законодавством.

Виокремлено види правових конфліктів, предмет яких становлять: а) забезпечення та захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина органами виконавчої влади; б) реалізація компетенції органами виконавчої влади; в) діяльність фізичних, юридичних осіб у правовідносинах за участі органів виконавчої влади; г) організаційні конфлікти. Остання група конфліктів не пов'язана з порушенням права, але обумовлена динамікою суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі. У зв'язку із цим зазначено, що причиною виникнення правового конфлікту організаційного змісту може бути порушення одного чи декількох принципів організації та функціонування виконавчої влади. Ці принципи сформульовано у колективній монографії «Демократичні засади державного управління та адміністративне право» (2010): демократизм;

верховенство права; гласність; політична неупередженість; поєднання централізації і децентралізації; можливість оскарження незаконних рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади.

У *підрозділі 1.3. «Характеристика публічно-правових спорів, що належать до юрисдикції адміністративних судів»* підкреслено, що в наукових дослідженнях було здійснено спроби шляхом застосування методу правового моделювання узагальнити ті категорії, за допомогою яких можна було би визначити сутність базової категорії «публічно-правовий спір». Однак сама ця категорія є надто широкою й охоплює, власне, не лише предмет судової адміністративної юрисдикції, але й може стосуватись юрисдикції загальних судів щодо вирішення кримінальних справ. Тому поняття публічно-правового спору вбачається широким для того, щоб визначити відповідне правове явище як предмет судової адміністративної юрисдикції. Зважаючи на вказане, запропоновано замінити цей термін на інші – «спір про право», «компетенційний спір» чи «особливий спір у публічно-правових відносинах», що дозволить окреслити межі цієї юрисдикції тими категоріями, яких прийнятно використовувати саме у судовому адміністративному процесі.

Більшість спорів, що належать до юрисдикції адміністративних судів, охоплено спорами про право. Зазначене стосується: спорів фізичних або юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів або правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності (п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС України); спорів із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (п. 2 ч. 1 ст. 17 КАС України); спорів щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом або процесом референдуму (п. 5 ч. 1 ст. 17 КАС України). Віднесення саме цих категорій спорів до групи спорів про право ґрунтується на сутності спору про право в публічно-правових відносинах як на особливому стані регулятивного публічного правовідношення, що виникає внаслідок порушення або оспорування суб'єктивного права або права, наданого з метою виконання державних функцій, у таких відносинах.

Серед спорів про право виокремлено групу спорів щодо оскарження нормативно-правових актів або правових актів індивідуальної дії. До ознак нормативно-правового акта, який може бути оскаржений в адміністративному суді, віднесено: а) офіційний характер, тобто приймається на виконання норм закону або іншого акта вищої юридичної сили; б) приймається суб'єктом владних повноважень у межах компетенції, яка стосується виконання владних управлінських функцій; в) приймається з дотриманням процедур прийняття, що передбачає, зокрема, реєстрацію в органах юстиції за наявності підстав; г) є відсутньою єдина для всіх актів письмова форма та зміст. Форма та зміст акта залежать від питання, на вирішення якого спрямовано дію акта; д) форма та зміст нормативно-правового акта знаходяться між собою у безпосередній залежності.

Основною ознакою правового акта індивідуальної дії, який може бути предметом оскарження в адміністративному суді, тобто ознакою, яка дозволяє відрізнити цей акт від інших нормативно-правових актів, названо ознаку поширення дії на вирішення конкретного питання або на відношення цього акта щодо конкретної особи (фізичної чи юридичної).

Запропоновано визначити нормативно-правовий акт як акт, прийнятий суб'єктом владних повноважень на виконання покладених на нього чинним законодавством владних управлінських функцій, дія якого поширена на невизначене коло осіб, чинність якого може бути втрачено внаслідок прийняття іншого нормативно-правового акта, рівного за юридичною силою чи внаслідок закінчення терміну дії, зазначеного в самому нормативному акті. Правовий акт індивідуальної дії – це акт, прийнятий суб'єктом владних повноважень у межах визначеної законодавством компетенції щодо здійснення владних управлінських функцій, дія якого поширюється на вирішення конкретного питання або стосується конкретної особи (фізичної чи юридичної).

Спори за зверненням суб'єкта владних повноважень (п. 4 ч. 1 ст. 17 КАС України) віднесено до групи особливих спорів, оскільки суб'єкт владних повноважень може бути позивачем лише по тих обмежених категоріях спорів, яких передбачено ч. 4 ст. 50 КАС України. Суб'єкт владних повноважень тоді звертається з адміністративним позовом, коли внаслідок дій громадян завдається шкода державним інтересам – насамперед, інтересам громадської чи національної безпеки. Ці спори навряд чи можна віднести до тих, які стосуються управління, однак вони є публічними, оскільки виникають у сфері державної діяльності.

До групи особливих спорів віднесено також спори, пов'язані з виборчим процесом або процесом референдуму, в яких відповідачами можуть бути засоби масової інформації, підприємства, установи, організації, їхні посадові і службові особи, творчі працівники засобів масової інформації, кандидати, їхні довірені особи, партії (блоки), місцеві організації партій (блоки місцевих організацій партій), їхні посадові особи та уповноважені особи, ініціативні групи референдуму, офіційні спостерігачі від суб'єктів виборчого процесу (ст.ст. 174, 175 КАС України). Ці спори виникають поза сферою діяльності органів виконавчої влади.

У *підрозділі 1.4. «Характеристика управлінсько-правових конфліктів в діяльності органів виконавчої влади»* серед особливостей правового (юридичного) конфлікту названо не лише пов'язаність із правовідносинами, але й можливість вирішення правовими засобами, наявність юридичних наслідків, можливість застосування примусових засобів у процесі вирішення конфлікту, вирішення конфлікту у межах спеціальної юридичної процедури. Всі ці особливості притаманні дисциплінарному проступку, оскільки ті законодавчі акти, якими регламентовано відносини у сфері застосування дисциплінарної відповідальності, передбачають наслідки притягнення до відповідальності, межі відповідної процедури, яка інколи

докладно регламентована у підзаконних актах. Зважаючи на це, його визначено як дисциплінарний конфлікт.

Управлінсько-правові конфлікти поділено на три групи: а) дисциплінарний конфлікт; б) деліктний конфлікт; в) організаційний конфлікт. Поняття управлінсько-правового конфлікту сформульовано, виходячи зі змісту правовідносин, у межах яких такі конфлікти виникають, сутності базового поняття правового конфлікту, а також специфіки кожної групи таких конфліктів. Доведено, що причини існування організаційних конфліктів знаходяться у суспільно-політичній площині і є похідними від причин конституційно-правових конфліктів.

Адміністративне правопорушення віднесено до деліктних конфліктів, зважаючи на те, що такий конфлікт за сутністю і змістом є адміністративним деліктом і може бути вирішений лише у спосіб, передбачений адміністративним деліктним законодавством. При цьому адміністративне правопорушення доцільно розглядати як форму прояву деліктного конфлікту.

Для того, щоб розмежувати деліктні конфлікти, спричинені адміністративним правопорушенням, а також ті, які є предметом звернення зі скаргою до уповноважених органів, першу групу деліктних конфліктів запропоновано назвати адміністративно-деліктними, другу – управлінсько-деліктними. Ця пропозиція ґрунтується на таких міркуваннях. Назва конфлікту «адміністративно-деліктний» є похідною від причини його виникнення – адміністративного правопорушення. Визначення конфлікту як «управлінсько-деліктного» підкреслює зміст управлінської сфери суспільних відносин, у межах якої вони виникають, і яка, у свою чергу, є похідною від родового поняття «управлінсько-правовий конфлікт».

**Розділ 2 «Еволюція формування і становлення способів вирішення правових конфліктів в діяльності органів виконавчої влади»** складається з трьох підрозділів.

У *підрозділі 2.1. «Вирішення правових конфліктів в діяльності органів виконавчої влади: способи та правосуб'єктність учасників відповідних процедур»* зазначено, що оскільки сутність спору полягає в існуванні протиріччя (протиборства) між його сторонами, а також в наявності взаємних рівнозначних з юридичної точки зору претензій з боку сторін спору, найбільш ефективним способом вирішення спору є судова процесуальна форма, яка реалізується, зокрема, адміністративними судами. Зміст конфлікту включає в себе виникаючі протиріччя, однак охоплює й умови їх виникнення, що дозволяє вказати на більш широкий зміст категорії «конфлікт» порівняно з категорією «спір». Наголошено на існуванні позасудового способу вирішення конфліктів, який передбачає одностороннє звернення до уповноваженого державного органу щодо вирішення конфлікту.

У сфері адміністративної юрисдикції позасудові адміністративні юрисдикційні провадження названо формою здійснення позасудового

способу вирішення правових конфліктів. До позасудових способів вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади віднесено: а) адміністративне оскарження; б) адміністративно-юрисдикційне провадження. Судовий адміністративний процес віднесено до форми здійснення судового способу вирішення правових конфліктів. Реалізація кожного способу передбачає наявність, насамперед, суб'єктів, уповноважених здійснювати відповідні дії (процедури) та законодавчої регламентації таких дій (процедур).

Можливість набуття адміністративних процесуальних прав та обов'язків, їх реалізації в конкретному адміністративному процесуальному правовідношенні передбачено адміністративною процесуальною правосуб'єктністю. Встановлено, що момент реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності для учасників судового адміністративного процесу не є однаковим у часі. Насамперед, реалізується адміністративна процесуальна правосуб'єктність: 1) сторін шляхом звернення з адміністративним позовом на захист прав, свобод та інтересів; 2) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокурора, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб, які звернулися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб; 3) прокурора, який здійснює в суді представництво інтересів громадянина або держави. Наступною реалізується адміністративна процесуальна правосуб'єктність інших учасників судового адміністративного процесу, що вступають до процесу за наявності відповідних підстав.

Адміністративна процесуальна правосуб'єктність відповідача реалізується після того, як позивач подав до суду позовну заяву і суд прийняв її до розгляду. Якщо адміністративний суд першої інстанції встановить, що з адміністративним позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, або не до тієї особи, яка повинна відповідати за адміністративним позовом, суд може за згодою позивача допустити заміну первинного позивача або відповідача належним позивачем або відповідачем, якщо це не потягне за собою зміни підсудності адміністративної справи (ч. 1 ст. 52 КАС України). Якщо позивач не згоден на його заміну іншою особою, то ця особа може вступити у справу як третя особа, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, про що суд повідомляє третю особу (ч. 2 ст. 52 КАС України).

Поступовість та послідовність реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності учасниками судового адміністративного процесу визначається їх процесуальним статусом. Вказане означає, що в судовому адміністративному процесі існує система індивідуалізованих правовідносин, які розвиваються та припиняються в процесі руху адміністративної справи. Розвиток та припинення індивідуалізованих правовідносин відбувається послідовно, у відповідності до стадій та етапів процесу.

**У підрозділі 2.2. «Етапи виникнення і становлення адміністративного судочинства як судового способу вирішення правових конфліктів у владовідносинах»** зазначено, що інститут адміністративної юстиції не завжди функціонував у формі спеціалізованих судів. У пострадянській Україні існували й існують соціально-політичні та законодавчі умови створення та розвитку системи адміністративних судів, вдосконалення правового регулювання процедур відправлення ними правосуддя з метою гарантування ефективності судового захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб у владовідносинах.

Визначено стадії та етапи формування адміністративної юстиції з поступовим запровадженням системи адміністративних судів: а) попередній етап; б) стадія радянського періоду; в) стадія пострадянського періоду. На первинному етапі було здійснено теоретичне обґрунтування необхідності існування адміністративної юстиції у формі адміністративних судів. Практика розгляду публічно-правових спорів передбачала функціонування позасудових інстанцій їх вирішення. Цей етап формування адміністративного судочинства названо попереднім, адже завдяки його існуванню формувалося теоретико-правове підґрунтя процедур розгляду спорів у сфері публічно-правових відносин та доводилася необхідність запровадження відповідних державних інститутів, функціонування яких спрямовано на розгляд адміністративних спорів (справ). Радянський період характеризувався декількома етапами формування адміністративної юстиції, яких виокремлено, зважаючи на зв'язок наукової думки і практики організації відповідних органів із політико-ідеологічною ситуацією в Росії. Виокремлено два етапи: з 1917 р. до кінця 1930-х р. та з 1940 по 1990 р. Однак, ця стадія до процесу становлення адміністративних судів має побічне відношення, оскільки самих судів так і не було створено. У пострадянський період в Україні виокремлено такі три етапи становлення та функціонування адміністративної юстиції. Перший етап охоплює період з 1992 р. по 2001 р., тобто від періоду затвердження Верховною Радою України Концепції судово-правової реформи і до «малої» судової реформи. Другий етап охоплює період з 2001 р. до 2010 р., тобто з періоду прийняття Закону України «Про судоустрій України» і до втрати ним чинності у зв'язку з прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Третій етап не є завершеним і охоплює період з 2010 р. до теперішнього часу.

**У підрозділі 2.3. «Формування адміністративного (позасудового) порядку вирішення правових конфліктів в діяльності органів виконавчої влади у процесуальній формі»** зазначено, що процесуальні форми позасудового порядку вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади є найбільш розгалуженими, а основи їх правової регламентації було розроблено й впроваджено раніше за процесуальний порядок відправлення правосуддя адміністративними судами. Така тенденція обумовлена, насамперед, тим, що в діяльності органів

виконавчої влади, поряд із позитивною, неюрисдикційною, спрямованою на розробку і прийняття управлінських рішень, пов'язаних з реалізацією призначення кожного органу виконавчої влади у механізмі держави, завжди реалізовувалися правозахисні, правоохоронні функції.

**Розділ 3 «Вдосконалення способів вирішення правових конфліктів в діяльності органів виконавчої влади»** складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1. *«Вдосконалення процесуального порядку вирішення публічно-правових спорів в адміністративних судах»* обґрунтовано доцільність визначення терміна «суб'єкт владних повноважень» як органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, іншого суб'єкта, який має право та обов'язок, установлені чинним законодавством, приймати (здійснювати) владно-розпорядчі приписи (дії) на виконання повноважень, наданих законодавством, а також бути учасником виборчих відносин або відносин з референдуму. Цю дефініцію запропоновано закріпити як нову редакцію п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України.

Доведено, що виникнення проблеми розмежування судової юрисдикції між адміністративним, господарським та судом загальної юрисдикції, що розглядає цивільні справи, безпосередньо визначено похідним характером процесуального порядку розгляду справ адміністративної юрисдикції від аналогічного порядку розгляду цивільних справ. Крім того, існують спільні засади цивільного, господарського та судового адміністративного процесів, що обумовило відсутність істотної (принципової) різниці у процедурах судового розгляду справ відповідної юрисдикції.

Наголошено на недостатньо вдалому намаганні правотворців застосувати абстрактний спосіб викладення правової норми щодо визначення предмета судової адміністративної юрисдикції – ключової категорії «публічно-правовий спір», оскільки для позначення сутності такого спору категорій використано терміни, які є недостатньо опрацьованими доктриною адміністративного права і процесу. Недостатнім вбачається й опрацювання критеріїв розмежування судової юрисдикції, адже такі критерії сформульовано з використанням неоднозначних теоретичних категорій. Їх законодавче закріплення сприймається як сумнівне, враховуючи правила законодавчої техніки, якими передбачено відсутність неоднозначних категорій. У зв'язку із цим є більш продуктивним удосконалення норм судового адміністративного процесу з використанням казуїстичного способу викладення. Застосування цього способу викладення правової норми до розробки пропозицій щодо вдосконалення норм КАС України, а також узагальнення предмета судового розгляду дозволило виокремити три категорії спорів, які підпадають під юрисдикцію адміністративних судів: спори про право, компетенційні спори та особливі спори у публічно-правових відносинах.

Наголошено на доцільності постановки питання про формування засад єдиного судового процесу, зважаючи на наявність спільних засад цивільного, господарського та судового адміністративного процесів. Таку думку вже було висловлено в наукових публікаціях учених



(Ю.М. Грошевого, А.О. Селіванова). А.О. Селіванов неодноразово підкреслював необхідність формування нової комплексної галузі права – судового права. Вченими було обґрунтовано необхідність формування Основ процесуального права.

У *підрозділі 3.2. «Вдосконалення правового регулювання адміністративних процедур вирішення правових конфліктів в діяльності органів виконавчої влади у позасудовий спосіб»* підкреслено, що чинне адміністративне законодавство передбачає врегулювання правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади у позасудовий спосіб, який, порівняно з адміністративним судочинством, є більш оперативним, заснованим на принципі процесуальної економії. Історія формування відповідних адміністративних процедур є достатньо тривалою, завдяки чому практично безальтернативним існував порядок розгляду звернень громадян, притягнення до адміністративної відповідальності.

З метою вдосконалення правового регулювання позасудових способів вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади доцільно передбачити існування окремо Закону про нормативно-правові акти і Адміністративно-процедурного кодексу. При побудові Адміністративно-процедурного кодексу доцільно врахувати Рекомендації Рес (2001) 9 Комітету Ради Європи державам-членам про альтернативи судового розгляду між адміністративними органами та приватними сторонами від 05.09.2001 р., в яких наголошено на значному потенціалі оперативного, ефективного вирішення правових конфліктів у позасудовий спосіб. Приписи цього проекту має бути спрямовано на врегулювання процедур прийняття управлінських рішень, у тому числі – й у формі індивідуальних актів. Зазначене стосується, насамперед, процедур прийняття рішень із питань організації діяльності певного державного органу або органу місцевого самоврядування. При цьому окрему структурну складову цього кодексу має бути присвячено процедурам розгляду скарг фізичних та юридичних осіб уповноваженими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та визначенню правових наслідків результатів розгляду скарг. Що ж стосується процедур опротестування, то їхнє врегулювання має здійснюватися нормами законодавства про прокуратуру.

Запропоновано також визначити обов'язковість процедур адміністративного оскарження (опротестування) постанови у справі про адміністративне правопорушення перед тим, як реалізувати право звернення до адміністративного суду за захистом у порядку позовного провадження. Поряд із пропозиціями щодо вдосконалення норм КпАП України зазначено про необхідність при побудові Адміністративно-процедурного кодексу врахування правової позиції Конституційного Суду України щодо використання технічних засобів фіксування порушень правил дорожнього руху.

## ВИСНОВКИ

У дослідженні наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання щодо встановлення сутності правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади, визначення їх кола та здійснення систематизації способів вирішення, а також у виявленні недоліків у правовому регулюванні та обґрунтуванні на цій основі пропозицій щодо внесення змін до адміністративного матеріального і процесуального законодавства, в результаті чого отримано такі найважливіші результати:

1. Правовий конфлікт у діяльності органів виконавчої влади визначено як адміністративно-правове явище, що виникає за наявності певних умов, розвивається динамічно і полягає у протидіюванні сторін, коли хоча б одна з них має адміністративну правосуб'єктність, виникає внаслідок наявності протилежних або несумісних інтересів у сфері діяльності органів виконавчої влади, вирішується у спосіб, визначений адміністративним законодавством, має юридичні наслідки вирішення.

2. Управлінсько-правовим конфліктом у діяльності органів виконавчої влади названо адміністративно-правове явище, що виникає у процесі управлінської діяльності органів виконавчої влади за наявності умов об'єктивного і суб'єктивного характеру і полягає в обстоюванні його учасниками протилежних за суттю правових позицій, наслідки розв'язання яких можуть бути негативними (винна особа притягується до дисциплінарної або адміністративної відповідальності або на неї покладаються обов'язки щодо відновлення порушеного права) або позитивними, що не пов'язані із застосуванням примусових заходів (тобто відбуваються організаційні перетворення у самій системі органів виконавчої влади).

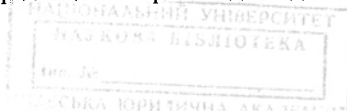
3. Способом вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади названо сукупність засобів та дій превентивного, консенсуального характеру, а також позасудового захисту прав громадян та судової адміністративної юрисдикції, що застосовуються уповноваженими державними органами з метою розв'язання правового конфлікту в управлінській сфері шляхом усунення протидіювання між сторонами конфлікту, прийняття рішення, що має правові наслідки для сторін конфлікту. Ознаками способу вирішення правового конфлікту визначено: а) є сукупністю певних засобів та дій; б) застосовується уповноваженими державними органами (їх посадовими або службовими особами); в) метою застосування є розв'язання правового конфлікту в управлінській сфері; г) процедури їхнього вирішення спрямовано на усунення протидіювання між сторонами конфлікту; д) результатом здійснення цих процедур є прийняття рішення, що має правові наслідки для сторін конфлікту.

4. До засобів і дій превентивного, консенсуального характеру віднесено ті, застосування яких є ефективним при вирішенні організаційних конфліктів. Такі способи охоплені організаційною формою, яка передбачає: а) вдосконалення законодавчої регламентації відносин у сфері діяльності

органів виконавчої влади; б) розробку та прийняття управлінського рішення у формі нормативного або індивідуального акта управління; в) здійснення заходів щодо запровадження демократичних засад у діяльність органів виконавчої влади; г) розробку стратегії перетворень в організаційній побудові системи органів виконавчої влади в цілому та її окремих елементів; д) реалізацію ефективної взаємодії з інститутами громадянського суспільства тощо. Кожен із виокремлених способів вирішення організаційних конфліктів є комплексним і складається із низки дій та процедур.

5. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність учасників судового адміністративного процесу передбачає не лише можливість набуття процесуальних прав та обов'язків у цьому процесі, але й їхню реалізацію у конкретному адміністративному процесуальному правовідношенні. Момент реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності для учасників судового адміністративного процесу не є однаковим у часі. Насамперед, реалізується адміністративна процесуальна правосуб'єктність: 1) сторін шляхом звернення з адміністративним позовом на захист прав, свобод та інтересів; 2) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокурора, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб, які звернулися до адміністративного суду з адміністративними позовами на захист прав, свобод та інтересів інших осіб; 3) прокурора, який здійснює в суді представництво інтересів громадянина або держави. Наступною реалізується адміністративна процесуальна правосуб'єктність інших учасників судового адміністративного процесу, які вступають до процесу за наявності відповідних підстав. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність відповідача реалізується після того, як позивач подав до суду позовну заяву і суд прийняв її до розгляду. Поступовість та послідовність реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності учасників судового адміністративного процесу визначається їх процесуальним статусом. Вказане означає, що в судовому адміністративному процесі існує система індивідуалізованих правовідносин, які розвиваються та припиняються в процесі руху адміністративної справи. Розвиток та припинення індивідуалізованих правовідносин відбувається послідовно, у відповідності до стадій та етапів адміністративного судового процесу.

6. Доведено доцільність, поряд із судовим і адміністративним примусом, виокремлення політичного примусу як ще однієї форми державного примусу. Політичний примус становить систему засобів впливу, передбачених Основним Законом на поведінку та правовий статус Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України. У зв'язку із цим політичний примус застосовується суворо на підставі та в порядку, визначеному конституційно-правовою нормою. Виходячи з того, що зміст і характер відповідальності, яку несуть члени Кабінету Міністрів України, є іншими, ніж зміст і характер дисциплінарної відповідальності,



а підстави застосування до таких осіб процедур відставки, звільнення випливають із Конституції України та визначені Законом України «Про Кабінет Міністрів України», можна говорити про доцільність виокремлення ще одного виду правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади – конституційно-правового конфлікту та, відповідно, процедур застосування політичної відповідальності як способу його вирішення.

7. Запропоновано такі зміни до чинного адміністративного законодавства:

закріплення понять “нормативно-правовий акт”, “правовий акт індивідуальної дії” у ст. 3 КАС України окремими пунктами 16 і 17;

уточнення норми п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України щодо визначення справи адміністративної юрисдикції. Уточнення стосуються заміни словосполучення «публічно-правовий спір» на перелік категорій спорів: «спір про право», «компетенційний спір» чи «особливий спір у публічно-правових відносинах». Крім того, є доцільною заміна словосполучення «владні управлінські» на слово «публічні», яке є більш широким за змістом і підкреслює сутність діяльності тих суб'єктів, дії, рішення чи бездіяльність яких оскаржується, а також виключення слів «орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший» як таких, що охоплені таким словосполученням, як «суб'єкт, який здійснює публічні функції»;

доповнення норми ч. 1 ст. 3 КАС України щодо визначення змісту словосполучень «спір про право, компетенційний спір чи особливий спір у публічно-правових відносинах», які можуть бути внесені окремими пунктами 1-1), 1-2), 1-3):

«1-1) спір про право в публічно-правових відносинах – твердження зацікавленої особи про існування правовідношення між сторонами, яке виникло у зв'язку з порушенням або оспорюванням суб'єктивного права зацікавленої особи у публічно-правових відносинах;

1-2) компетенційний спір у публічно-правових відносинах – спір між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають із приводу укладення та виконання адміністративних договорів;

1-3) особливий спір у публічно-правових відносинах – спір за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених законом, а також спір, що впливає із виборчого процесу або процесу референдуму»;

визначення терміна «суб'єкт владних повноважень» як органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, іншого суб'єкта, який має право та обов'язок, встановлені чинним законодавством, приймати (здійснювати) владно-розпорядчі приписи (дії) на виконання повноважень, наданих законодавством, а також учасник виборчих відносин чи відносин

з референдуму. Цю дефініцію запропоновано закріпити як нову редакцію п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України;

підтримано пропозицію вчених щодо формування Основ процесуального права. У її продовження запропоновано закріпити єдині стадії процесуального порядку розгляду судових справ: 1) відкриття провадження у справі; 2) провадження у справі до судового розгляду; 3) розгляд і вирішення справи по суті; 4) перевірка законності й обґрунтованості прийнятого рішення; 5) звернення рішення до виконання;

обґрунтовано необхідність прийняття закону про нормативно-правові акти, а також Адміністративно-процедурного кодексу, відмінного за ідеєю та структурою від існуючих на теперішній час пропозицій щодо його побудови. У цьому Кодексі доцільно передбачити такі його структурні складові (Глави чи Розділи), присвячені: претензійному порядку розгляду правових конфліктів, розгляду конфліктів у межах відомства та в позавідомчому порядку;

запропоновано визначити обов'язковість процедур адміністративного оскарження (опротестування) постанови у справі про адміністративне правопорушення перед тим, як реалізувати право звернення до адміністративного суду за захистом у порядку позовного провадження.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Гасанова А.К. До питання про визначення меж судової адміністративної юрисдикції [Текст] / А.К. Гасанова // Право та управління. – 2011. – № 1. – С. 52–57. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2011\\_1/pdf/11gakcaj.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2011_1/pdf/11gakcaj.pdf)

2. Гасанова А.К. Способи вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади: деякі питання систематизації [Текст] / А.К. Гасанова // Право і безпека. – 2011. – № 1 (38). – С. 65–68.

3. Гасанова А.К. Про зміст категорії «правовий конфлікт» у діяльності органів виконавчої влади / А.К. Гасанова // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 56. / Редкол. : С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – О. : Юрид. л-ра, 2011. – С. 60–66.

4. Гасанова А.К. Етапи та стадії виникнення, становлення та функціонування адміністративної юстиції в Україні / А.К. Гасанова // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – Вип. 57 / Редкол. : С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін.; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – О. : Юрид. л-ра, 2011. – С. 106–112.

5. Гасанова А.К. Про конституційно-правовий конфлікт та застосування заходів політичної відповідальності: деякі питання теорії та практики / А.К. Гасанова // Правове життя сучасної України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса 20–21 червня 2011 р.). – О. : Фенікс, 2011. – Т. 2. – С. 28–31.

## АНОТАЦІЯ

**Гасанова А.К.** Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2011.

Дисертація присвячена вирішенню наукового завдання щодо встановлення сутності правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади, визначення їх кола та систематизації способів вирішення, а також у виявленні недоліків у правовому регулюванні та обґрунтуванні на цій основі пропозицій щодо внесення змін до адміністративного матеріального і процесуального законодавства, спрямованих на гарантування законності при застосуванні способів вирішення конфліктів.

Поняття правового конфлікту в діяльності органів виконавчої влади визначено шляхом узагальнення та систематизації ознак такого конфлікту: а) наявність у сторін конфлікту протиріччя або протиборства; б) існування протилежних інтересів у сфері діяльності органів виконавчої влади щодо одного предмета; в) наявність суб'єкта конфлікту з правовим статусом; г) вирішення у межах певної правової процедури, визначеної адміністративно-правовими нормами; д) наявність юридичних наслідків його вирішення, що проявляється, зокрема, у процедурах притягнення до одного з видів юридичної відповідальності (адміністративної, дисциплінарної, кримінальної), або в накладанні фінансових санкцій у формі штрафів, або позбавленні дозволів, або відновленні порушеного права тощо. Обґрунтовано положення про виокремлення таких категорій правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади: публічно-правові спори, управлінсько-правові конфлікти та конституційно-правові конфлікти. Перелік таких публічно-правових спорів охоплює не лише відносини у сфері діяльності органів виконавчої влади, а виходить за її межі й поширюється на діяльність органів місцевого самоврядування, суди. В інших випадках виокремлюються управлінсько-правові конфлікти.

**Ключові слова:** органи виконавчої влади, правовий конфлікт, публічно-правовий спір, судовий спосіб вирішення правових конфліктів, позасудовий спосіб вирішення правових конфліктів.

## АННОТАЦИЯ

**Гасанова А.К.** Административно-правовые основы разрешения конфликтов в деятельности органов исполнительной власти. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс;

финансовое право; информационное право. – Национальный университет «Одесская юридическая академия». – Одесса, 2011.

Диссертация посвящена решению научной задачи по установлению содержания правовых конфликтов в деятельности органов исполнительной власти, определению их круга и систематизации способов разрешения, а также выявлению недостатков в правовом регулировании, обосновании на этой основе предложений по внесению изменений в административное материальное и процессуальное законодательство.

Понятие правового конфликта в деятельности органов исполнительной власти определено путем обобщения и систематизации соответствующих признаков: а) наличие у сторон конфликта противоречия или противоборства; б) существование противоположных интересов в сфере деятельности органов исполнительной власти в отношении одного и того же предмета; в) наличие субъекта конфликта с правовым статусом; г) разрешение в пределах правовой процедуры, регламентированной административно-правовыми нормами; д) наличие юридических последствий разрешения, что проявляется, в частности, в процедурах привлечения к одному из видов юридической ответственности, либо в наложении финансовых санкций, либо лишении разрешения и т.д. Обосновано положение о выделении следующих категорий правовых конфликтов в деятельности органов исполнительной власти: публично-правовые споры; управленческо-правовые конфликты; конституционно-правовые конфликты. К последней категории конфликтов относятся те, разрешение которых предусматривает применение мер политической ответственности. О публично-правовых спорах в деятельности органов исполнительной власти указано только в случае, когда они являются предметом судебной административной юрисдикции. Перечень таких споров охватывает не только отношения в сфере деятельности органов исполнительной власти, но и выходит за их пределы и распространяется на деятельность органов местного самоуправления, суды. В иных случаях выделяются управленческо-правовые конфликты. В пределах публично-правовых споров и управленческо-правовых конфликтов выделены их отдельные виды.

Обоснована целесообразность рассмотрения в качестве предмета судебной административной юрисдикции споров о праве, компетенционных споров и особенных споров в публично-правовых отношениях, вместо общей категории «публично-правовой спор».

Выделены управленческо-правовые конфликты и осуществлена их систематизация в три большие группы: а) дисциплинарный конфликт; б) деликтный конфликт; в) организационный конфликт. В пределах группы деликтных конфликтов выделены конфликты, которые разрешаются с помощью материальных норм административного права и связаны с организационными изменениями в системе органов исполнительной власти. Например, трансформация организационной структуры органов

исполнительной власти; перераспределение полномочий между отдельными органами исполнительной власти (их должностными, служебными лицами); принятие уставных документов, легализирующих статус определённого органа исполнительной власти и т. д. Спецификой организационного конфликта является то, что в нём не всегда можно выявить его субъект, так как некоторые конфликтные ситуации возникают по объективным обстоятельствам.

Элементами правового конфликта в деятельности органов исполнительной власти названы: а) стороны (субъекты); б) предмет; в) содержание. Обязательной стороной конфликта всегда будет орган исполнительной власти, его должностное или служебное лицо. Другой стороной правового конфликта является физическое или юридическое лицо, а также могут быть орган исполнительной власти, орган местного самоуправления. Правоспособность в конфликтных правоотношениях сторон (субъектов) будет изменяться в зависимости, прежде всего, от предмета конфликта и его содержания.

Выделены два способа разрешения правовых конфликтов в деятельности органов исполнительной власти: судебный и внесудебный.

**Ключевые слова:** органы исполнительной власти, правовой конфликт, публично-правовой спор, судебный способ разрешения правовых конфликтов, внесудебный способ разрешения правовых конфликтов.

## SUMMARY

***Gasanova A.K. Administrative-legal basis of the process of resolving of the conflicts in the activity of executive power bodies. – Manuscript.***

Thesis gaining a scientific degree of a candidate of jurisprudence in special 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – National University “Odessa Academy of Law”, Odessa, 2011.

The dissertation is devoted to the resolving of a scientific issue concerning determination of an essence of legal disputes in the activity of executive power bodies, defining their circle and ways of resolving systematization, and also determination of drawbacks in the legal regulation and grounding on this basis propositions concerning making changes in the administrative material and procedural legislation that are aimed at legality guaranteeing in the process of application of the ways of conflicts resolving.

Legal dispute concept in the activity of executive power bodies is defined by the generalization and systematization of the features of that dispute: а) occurrence of the contradiction or confrontation between the subjects of the dispute; б) existence of the opposite interests in the sphere of activity of executive power bodies on the one issue; в) occurrence of the subject of the dispute with a legal status; г) resolving within definite legal procedure that is determined by administrative-legal norms; е) existence of legal consequences



of its resolving that are developed in procedures of institution one of the type of legal responsibility (administrative, disciplinary, criminal) or laying financial sanctions in a form of fines, or deprivation of permits, or reinstatement etc. There was grounded the statement concerning marking out such categories of legal conflicts in the activity of executive power bodies as: public-legal disputes, governing-legal disputes and constitutional legal disputes. The list of that public-legal disputes involve not only relations in the sphere of activity of executive power bodies, but it goes out of its borders and envelops the activity of local self-government bodies and courts. In the other cases governing-legal disputes are marked out.

**Key words:** executive power bodies, legal dispute, public-legal dispute, judicial way of legal dispute resolution, non-judicial way of legal dispute resolution.